



Kohtulahendite kogumik

Kohtuasi C-546/19

BZ

versus

Westerwaldkreis

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht)

Euroopa Kohtu (neljas koda) 3. juuni 2021. aasta otsus

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Sisserändepoliitika – Ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Direktiiv 2008/115/EÜ – Artikli 2 lõige 1 – Kohaldamisala – Kolmanda riigi kodanik – Liikmesriigis kriminaalkorras süüdimõistmine – Artikli 3 punkt 6 – Sissesõidukeeld – Avaliku korra ja avaliku julgeolekuga seotud põhjused – Tagasisaatmisotsuse kehtetuks tunnistamine – Sissesõidukeelu õiguspärasus

1. *Eelotsuse küsimused – Vastuvõetavus – Piirid – Ilmselt asjakohatud küsimused ja oletuslikud küsimused, mis on esitatud kontekstis, mis välistab tarviliku vastuse (ELTL artikkel 267)*

(vt punkt 38)

2. *Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Direktiiv 2008/115 – Kohaldamisala – Sissesõidukeeld avalikust julgeolekust ja avalikust korrast tulenevatel põhjustel – Liikmesriik, kes ei ole kasutanud võimalust jätta see direktiiv kohaldamata isikute suhtes, kellele on mõistetud kriminaalkaristus, mis näeb ette või toob kaasa nende tagasisaatmise – Hõlmamine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115, artikli 2 lõige 1 ja artikli 3 punkt 2)*

(vt punktid 44–48 ja resolutsiooni punkt 1)

3. *Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Sissesõidukeeld – Selle sissesõidukeelu mõju algus – Isiku asjaomase liikmesriigi territooriumilt tegeliku lahkumise aeg (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115, artikli 3 punkt 3)*

(vt punkt 52)

4. *Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Sellise isiku suhtes tehtud tagasisaatmisotsus, millele on lisatud sissesõidukeeld, mida on kohaldatud kriminaalkorras karistamise või avalikule korrale või avalikule julgeolekule esineva ohu tõttu – Isik, kes ei ole tegelikult liikmesriikide territooriumilt lahkunud – Sissesõidukeelu kehtima jätmise pärast tagasisaatmisotsuse kehtetuks tunnistamist – Lubamatus*
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115, artikkel 1, artikli 3 punktid 3 ja 6 ning artikli 11 lõige 1)

(vt punktid 54 ja 56–61 ning resolutsiooni punkt 2)

Kokkuvõte

Kolmanda riigi kodanik BZ viibib alates 1990. aastast Saksamaal. Ehkki tal on alates sellest ajast riigist lahkumise kohustus, viibib ta liikmesriigis edasi riigisisel õigusel põhineva „väljasaatmise ajutise peatamise“ alusel, mida on pidevalt pikendatud.

BZi karistati 2013. aastal terrorismi toetamisega seotud kuritegude eest vabadusekaotusliku karistusega ja 2014. aastal vabastati ta tingimisi ülejäänud karistuse osa kandmisest.

Selle kriminaalkorras süüdimõistmise tõttu tegi Westerwaldkreis (Westerwaldi maakond, Saksamaa) 24. veebruari 2014. aasta otsusega BZile lahkumisettekirjutuse ja kohaldas Saksamaale sissesõidu ja seal viibimise keeldu kuue aasta jooksul – mida hiljem vähendati nelja aastani – alates BZi Saksamaalt tegeliku lahkumise ajast ning maksimaalselt 21. juulini 2023. Samal ajal tegi Westerwaldi maakond BZile väljasaatmishoiatuse, millest aga hiljem vaidemenetluses siiski loobuti.

Pärast seda, kui BZi suhtes tehtud otsuste peale esitatud kaebus jäeti rahuldamata, esitas ta rahuldamata jätmise otsuse peale apellatsioonkaebuse Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalzile (Rheinland-Pfalzi liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa).

Saksamaa pädev asutus jättis 2017. aastal BZi varjupaigataotluse ilmselge põhjendamatus tõttu rahuldamata. See ametiasutus tuvastas ka, et BZi ei saa tagasi saata Süüriasse, kuna selle riigi puhul olid täidetud tingimused, mille esinemisel on väljasaatmine keelatud.

Kuna apellatsioonkaebus, milles paluti lahkumisettekirjutus tühistada ning määrata kindlaks riiki sissesõidu ja seal viibimise keelu kestus, jäeti 5. aprilli 2018. aasta otsusega rahuldamata, esitas BZ selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus). See kohus jättis esiteks BZi kassatsioonkaebuse rahuldamata osas, milles see kaebus puudutas tema suhtes tehtud lahkumisettekirjutust, mis on seega lõplik. Teiseks jätkas ta kassatsioonimenetlust osas, mis puudutas lahkumisettekirjutusele lisatud riiki sissesõidu ja seal viibimise keelu pikkuse vähendamist neljale aastale alates BZi võimalikust lahkumisest Saksamaa territooriumilt ja maksimaalselt 21. juulini 2023.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas tagasisaatmisdirektiivi¹ kohaldatakse sellise sissesõidukeelu suhtes nagu põhikohtuasjas, mida on kolmanda riigi kodaniku suhtes kohaldatud „muudel kui rändega seotud“ põhjustel. Tema kahtlused tulenevad asjaolust, et komisjoni tagasisaatmise käsiraamatus² on märgitud, et tagasisaatmisdirektiivi kohased tagasisaatmisega seotud sisenemiskeelde käsitlevad normid³ „ei mõjuta sisenemiskeelde, mille aluseks on muud kui rändega seotud põhjused“. Ta selgitab siiski, et Saksamaa ei ole kasutanud tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 punktiga b antud võimalust jätta see direktiiv kohaldamata kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on mõistetud kriminaalkaristus, mis näeb ette või toob kaasa nende tagasisaatmise vastavalt riigisisesele õigusele.

Kohaldatavuse puhuks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas liidu õigusega on kooskõlas jätta kehtima sissesõidukeeld⁴, mida on liikmesriik kohaldanud kolmanda riigi kodanikule, kes viibib tema territooriumil ja kelle suhtes on tehtud lõplikuks muutunud lahkumisettekirjutus, kui selle kodaniku suhtes samas liikmesriigis tehtud tagasisaatmisotsus on kehtetuks tunnistatud. Ta täpsustab seejuures, et Saksa õiguse järgi ei ole lahkumisettekirjutus „tagasisaatmisotsus“⁵ selle direktiivi tähenduses, erinevalt väljasaatmishoiatusest.

Seega otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus paluda Euroopa Kohtul selgitada tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisala ning sissesõidukeelu ja tagasisaatmisotsuse suhet selles.

Euroopa Kohtu hinnang

Esiteks otsustas Euroopa Kohus, et tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisalasse kuulub riiki sissesõidu ja riigis viibimise keeld, mida on liikmesriik, kes ei ole kasutanud selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis b ette nähtud võimalust, kohaldanud kolmanda riigi kodanikule, kes viibib tema territooriumil ja kelle suhtes on tehtud lahkumisettekirjutus avalikust julgeolekust ja avalikust korrast tulenevatel põhjustel, võttes aluseks tema varasema kriminaalkorras süüdimõistmise.

Euroopa Kohus tuletas selles osas meelde, et vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõikele 1 kohaldatakse seda direktiivi liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes. Tagasisaatmisdirektiivis toodud mõiste „ebaseaduslik viibimine“ järgi on sellega tegemist ainult kolmanda riigi kodaniku viibimise korral liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta sellesse riiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele, ja järelikult kuulub ta nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

Eeltoodust nähtub, et selle direktiivi kohaldamisala on määratletud viitega üksnes kolmanda riigi kodaniku ebaseaduslikule riigis viibimisele, sõltumata selle olukorra põhjustest või selle kodaniku suhtes võetavatest meetmetest. Direktiivi kohaldamisala ei saa aga muuta komisjoni soovitusena, mis ei ole siduv.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98, parandus ELT 2019, L 240, lk 17; edaspidi „tagasisaatmisdirektiiv“).

² Komisjoni 16. novembri 2017. aasta soovitus (EL) 2017/2338, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel (ELT 2017, L 339, lk 83).

³ Need puudutavad sisenemiskeelde, mis on seotud liikmesriikides rändele sätestatud normide rikkumisega.

⁴ Määratletud tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktis 6 järgmiselt: haldus- või kohtuotsus või haldus- või kohtuakt, millega keelatakse sisenemine liikmesriigi territooriumile ja viibimine liikmesriigi territooriumil kindla tähtaja jooksul ning mis on lisatud tagasisaatmisotsusele.

⁵ Määratletud tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktis 4 järgmiselt: haldus- või kohtuotsus või -akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigisviibimine on ebaseaduslik, ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus.

Teiseks otsustas Euroopa Kohus, et tagasisaatmisdirektiiviga on vastuolus, kui kehtima jäetakse riiki sissesõidu ja riigis viibimise keeld, mida liikmesriik on kohaldanud kolmanda riigi kodanikule, kes viibib tema territooriumil ja kelle suhtes on tehtud lõplikuks muutunud lahkumisettekirjutus avalikust julgeolekust ja avalikust korrast tulenevatel põhjustel, võttes aluseks tema varasema kriminaalkorras süüdimõistmise, kui selle kodaniku suhtes liikmesriigis tehtud tagasisaatmisotsus on kehtetuks tunnistatud, kuigi lahkumisettekirjutus on muutunud lõplikuks.

Sellele järeldusele jõudmiseks märkis Euroopa Kohus, et tagasisaatmisdirektiivist nähtub,⁶ et sissesõidukeeld täiendab tagasisaatmisotsust, keelates asjaomasel isikul tema „tagasisaatmisele“ (nagu see mõiste on määratletud direktiivis) järgneva konkreetse ajavahemiku jooksul ja seega pärast tema lahkumist liikmesriikide territooriumilt sellele territooriumile uuesti siseneda ja seal viibida. Sissesõidukeelul on seega mõju alles hetkest, mil see kodanik tegelikult liikmesriikide territooriumilt lahku.

Käesolevas asjas ei esine enam tagasisaatmisotsust, millele oleks lisatud BZile kohaldatud sissesõidukeeld. Kuna tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisalasse kuuluv sissesõidukeeld saab tekitada õiguslikke tagajärgi ainult pärast tagasisaatmisotsuse täitmist, ei saa see pärast tagasisaatmisotsuse kehtetuks tunnistamist jõusse jääda.

Sellest järeldub, et juhul kui liikmesriigi territooriumil viibib kolmanda riigi kodanik, kellel ei ole kehtivat elamisluba, peab see liikmesriik kindlaks tegema, kas isikule tuleb väljastada uus elamisluba. Kui puudub alus elamisluba anda, on asjaomane liikmesriik kohustatud tegema selle kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse, millele vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 11 lõikele 1 võib lisada või peab lisama sissesõidukeelu selle direktiivi artikli 3 punkti 6 tähenduses.

Euroopa Kohus leidis, et tagasisaatmisdirektiiviga on vastuolus anda mingisugune vahepealne staatus kolmandate riikide kodanikele, kes viibivad liikmesriigi territooriumil ilma selleks õigust ja elamisluba omamata ning kellele võib olla kohaldatud sissesõidukeeld, kuid kelle suhtes puudub kehtiv tagasisaatmisotsus. Asjaolu, et BZile tehtud lahkumisettekirjutus on muutunud lõplikuks, ei saa õigustada sissesõidukeelu kehtima jätmist, kui BZi suhtes puudub tagasisaatmisotsus.

Need kaalutlused kehtivad ka liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate selliste kolmandate riikide kodanike suhtes, keda samamoodi nagu BZi ei saa välja saata, kuna see oleks vastuolus mittetagasisaatmise põhimõttega. Direktiivi järgi ei õigusta see asjaolu tagasisaatmisotsuse tegemata jätmist niisuguses olukorras kolmanda riigi kodaniku suhtes, vaid üksnes tema väljasaatmise edasilükkamist selle otsuse täitmisel.

⁶ Täpsemalt artikli 3 punktid 4 ja 6 ning artikli 11 lõige 1.